

# PARA UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO FASCISTA\*

## A BRIEF HISTORY OF THE ITALIAN ADMINISTRATION. FROM THE LIBERAL STATE TO THE FASCIST STATE

FERDINANDO MAZZARELLA\*\*

**Resumen:** Los orígenes de la administración italiana remiten a un momento anterior a la unificación política de Italia. Su historia se desarrolla a lo largo de un itinerario caracterizado por modificaciones graduales. En correspondencia con las transformaciones económicas, los cambios sociales y las orientaciones políticas, la administración italiana, entre el siglo XIX y el siglo XX, interpretó diferentes papeles, conforme a la evolución del equilibrio constitucional. Instrumento unas veces de acción política, otras de mediación social o de dirección económica, en cada caso ella misma rediseñó su estructura y redefinió su papel, conforme, por un lado, a los pasajes constitucionales que condujeron a Italia desde el Estado liberal al Estado fascista y, por otro, a una línea de continuidad técnica que generó a veces evidentes paradojas.

**Palabras clave:** unificación administrativa, constitucionalismo liberal, estado de derecho, injerencia social, administraciones paralelas, estado fascista, corporativismo.

**Abstract:** The origins of the Italian Public Administration date back to a time prior to the political birth of Italy. Its history follows an itinerary based on gradual modifications in correspondence with economic, social, political and cultural changes. Between the 19<sup>th</sup> and the 20<sup>th</sup> Century, the Italian Public Administration played several roles. Going from being a political instrument to a means of social intervention and/or a vehicle of economic direction, the Italian Public Administration drew its own structures and modified its own roles, according with the constitutional development that led Italy from the liberal State to the fascist State. But there was also a technical continuity, which produced, sometimes, evident paradoxes.

**Keywords:** national public administration, liberal constitutionalism, rule of law, social intervention, parallel administrations, fascist state, corporatism.

---

\* Fecha de recepción: 25 de enero de 2018.

Fecha de aceptación: 3 de abril de 2018.

\*\* Professore associato di Storia del diritto medievale e moderno. Università degli Studi di Palermo. Correo electrónico: [ferdinando.mazzarella@unipa.it](mailto:ferdinando.mazzarella@unipa.it). El presente artículo refleja los contenidos de la ponencia impartida en el *I Congresso Ítalo-brasileiro de Direito Administrativo e de Direito Constitucional (Constituição, Estado e Democracia)* el 28 de septiembre de 2015 en la Faculdade de Direito de la Universidade Federal do Paraná de Curitiba. El autor agradece a Manuel Martínez Neira su disponibilidad para revisar el texto castellano.

SUMARIO: I. UNA ACLARACIÓN PRELIMINAR: EL PROTAGONISMO DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO MODERNO; II. LA ADMINISTRACIÓN DE LA ITALIA LIBERAL. UN INSTRUMENTO DE UNIFICACIÓN NACIONAL Y DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO; III. LA ADMINISTRACIÓN A COMIENZOS DEL SIGLO XX. UN INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y DE MEDIACIÓN SOCIAL; IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA «REVOLUCIÓN FASCISTA». UN INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO, DE DIRECCIÓN ECONÓMICA Y DE INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD AL ESTADO; V. CONCLUSIONES. ENTRE CONTINUIDAD TÉCNICA Y DISCONTINUIDAD POLÍTICA. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. UNA ACLARACIÓN PRELIMINAR: EL PROTAGONISMO DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO MODERNO

La historia de la administración italiana suele remontarse a experiencias anteriores al comienzo de la historia de Italia, cuando en los Estados anteriores a la unificación italiana —en particular en el Reino de la casa de Saboya— se consolidaron las instituciones de la futura administración unitaria<sup>1</sup>. Sin embargo, para una introducción histórica sobre las tendencias de la administración, puede ser útil empezar en un momento aún más lejano, el momento en el cual la administración se hizo sujeto, poder distinto del legislativo y del judicial, organización cualificada de oficios dispuestos para el cumplimiento de tareas ejecutivas.

Con las transformaciones provocadas por la Revolución francesa, la administración ganaba efectivamente un estatuto subjetivo que la elevaba al eje del nuevo Estado moderno como titular exclusivo de un espacio —el administrativo— que por primera vez encontraba un poder de referencia distinto del judicial<sup>2</sup>: del «Estado jurisdiccional», basado en la primacía de un estatuto procesal, se pasaba, según la celebre imagen de Kelsen, al «Estado administrativo»<sup>3</sup>, caracterizado por la centralidad de un aparato legal y racional de tipo

<sup>1</sup> MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bolonia (Il Mulino), 1996, p. 22. Para una breve síntesis, véase MELIS, G., «L'amministrazione», en ROMANELLI, R. (ed.), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma (Donzelli), 1995, pp. 187-251.

<sup>2</sup> MANNORI, L., y SORDI, B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari (Laterza), 2001, pp. 182-221. Véanse las obras de síntesis de MANNORI, L., «Giudicare e amministrare: preistoria e genesi di un dualismo istituzionale», en *Tavolarotonda. Conversazioni di storia delle istituzioni politiche e giuridiche dell'Europa mediterranea*, vol. I, Milán (Giuffrè), 2004, pp. 119-142, MANNORI, L., «Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime», en ROMANELLI, R. (ed.), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bolonia (Il Mulino), 1997, pp. 39-65 (trad. esp. «Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, 2007, pp. 125-146), y MANNORI, L. y SORDI, B., «Giustizia e amministrazione», en *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari (Laterza), 2002, pp. 59-101, (trad. esp. «Justicia y administración», en *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Madrid (Trotta), 2004, pp. 59-101).

<sup>3</sup> KELSEN, H., *Justiz und Verwaltung*, 1929, trad. it. «Giurisdizione e amministrazione», en KELSEN, H., *Il primato del parlamento*, Milán (Giuffrè), 1982, p. 153.

weberiano<sup>4</sup>. Un Estado «a pubblica amministrazione»<sup>5</sup>, que hacía del poder ejecutivo el quicio de la nueva estructura constitucional, el poder encargado de manera monopolista, conforme al fundamental principio de la separación de poderes, de realizar en concreto los intereses públicos generales.

Al principio del siglo XIX, la administración era por lo tanto un actor de la trama constitucional. Ya no indicaba sólo un ámbito material, un conjunto de tareas e incumbencias, sino que se convertía en el sujeto de referencia de ese conjunto objetivo, el intérprete exclusivo de las prácticas administrativas. No una comparsa, un personaje secundario, sino un actor protagonista. Y como todo actor, más siendo protagonista, también la administración necesitaba de una escenografía, de un director y de técnicos.

En correspondencia con las transformaciones económicas, los cambios sociales y las orientaciones políticas, la administración italiana, entre el siglo XIX y el siglo XX, interpretó diferentes papeles, actuó en distintos escenarios, cambió directores y técnicos, según la evolución del equilibrio constitucional. Instrumento unas veces de acción política, otras de mediación social o de dirección económica, en cada caso ella misma rediseñó su estructura y redefinió su papel, conforme por un lado a los pasajes constitucionales que condujeron a Italia desde el Estado liberal al Estado fascista, por otro lado a una línea de continuidad técnica que generó a veces evidentes paradojas.

## II. LA ADMINISTRACIÓN DE LA ITALIA LIBERAL. UN INSTRUMENTO DE UNIFICACIÓN NACIONAL Y DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

El marco en el que se desarrollaron los primeros momentos de vida de la administración italiana aparecía todavía monopolizado por las grandes cuestiones políticas que rompieron el equilibrio alcanzado por el Congreso de Viena: reivindicaciones de independencia, peticiones de libertad, procesos de unificación y de construcción de la identidad nacional<sup>6</sup>. Cruzada por este enredo de tensiones políticas, la Europa de la mitad del siglo XIX era un laboratorio experimental, en el cual los soberanos y las asambleas intentaban combinar los

<sup>4</sup> FIORAVANTI, M., «Stato (storia)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milán (Giuffrè), 1990, en particular pp. 712-720. Para un estudio exhaustivo sobre el cumplimiento de las tareas administrativas en el periodo anterior a la Revolución francesa MANNORI, L., «Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 19, 1990, pp. 323-504. Sobre el paradigma jurisdiccional COSTA, P., *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, 1969, rist. Milán (Giuffrè), 2002.

<sup>5</sup> MANNORI, L. y SORDI, B., *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 225-276.

<sup>6</sup> Muy útil el clásico de RUFFILLI, R., «Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale», en *Quaderni storici*, 6, 1971, 18/3, pp. 699-730, luego RUFFILLI, R., *Istituzioni Società Stato*, vol. I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bolonia (Il Mulino), 1989, pp. 365-395.

principios del constitucionalismo moderno para neutralizar nuevas disgregaciones y para conciliar el principio de autoridad con las razones de la libertad<sup>7</sup>.

En este contexto, la administración italiana constituía el principal instrumento de actuación de la voluntad política, en la doble dirección de la unificación nacional y de la construcción del Estado<sup>8</sup>. Indiferente hacia la esfera social, interesada únicamente por las cuestiones económicas directamente conectadas con la hacienda pública (presupuestos, deuda pública, contabilidad del Estado, fiscalidad, política monetaria, «camere di commercio», rentas estancadas, comunicaciones y transportes<sup>9</sup>), la administración se identificaba con el poder político. En un primer momento Cavour, jefe del gobierno del Estado de los Saboya y primer presidente del Consejo de la Italia unida –luego también los políticos de la «Destra storica» (1861-1876) y de la «Sinistra storica» (1876-1887)– aspiraron a la realización de un aparato administrativo eficiente, centralizado, sutil y «ligero»<sup>10</sup>, organizado, en el centro y en la periferia, conforme a un riguroso criterio jerárquico.

Por un lado estaba la creación de un espacio nacional uniforme, el objetivo de reafirmar la unificación administrativa mediante el perfeccionamiento de un ordenamiento de las autonomías locales de tipo centralizado, basado sobre entes territoriales («province», «circondari», «mandamenti» y «comuni») sometidos a un rígido sistema de controles<sup>11</sup>. Por otro lado estaba la construcción de un Estado de inspiración liberal, la realización de una arquitectura constitucional que afectaba al campo de la administración al menos en tres aspectos: la afirmación de la responsabilidad del poder ejecutivo frente al legislativo; la introducción de un sistema de tutela jurisdiccional contra el arbitrio de los administradores; la construcción de una doctrina de la administración estatal por una primera ciencia del derecho administrativo<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Para una visión de conjunto ALLEGRETTI, U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna (Il Mulino), 1989, pp. 35-68 y 231-299, FIORAVANTI, M., «Liberalismo: le dottrine costituzionali», en FIORAVANTI, M., *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turín (Giappichelli), 1993, pp. 151-184, MATTEUCCI, N., «Dal costituzionalismo al liberalismo», en FIRPO, L. (dir.), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, vol. IV, *L'età moderna*, tomo II, Turín (Utet), 1975, sobre todo pp. 140-168.

<sup>8</sup> Para una historia de la unificación administrativa ASTUTI, G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Nápoles (Morano), 1966.

<sup>9</sup> NAPOLITANO, G., «Le norme di unificazione economica», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 97-126.

<sup>10</sup> ASTUTO, G., *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma (Carocci), 2009, pp. 53-56.

<sup>11</sup> Véanse entre otros: AIMO, P., *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma (Carocci), 1998; CASSESE, S., «Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 594-612, y ROMANELLI, R., «Centralismo e autonomie», en ROMANELLI, R. (ed.), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, cit., pp. 125-186.

<sup>12</sup> Sobre el desarrollo de una ciencia del derecho administrativo véanse: CASSESE, S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milán (Giuffrè), 2010, (trad. esp. *Derecho administrativo: historia y futuro*, Madrid (Derecho Global), 2014); CIANFEROTTI, G., *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, *Dall'unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milán (Giuffrè),

Aunque admitía un mínimo de autonomía a través de la electividad de los consejos de ayuntamiento y de provincia, la organización local promovida en 1865<sup>13</sup> perpetuaba de hecho el modelo de los Saboya del 1859<sup>14</sup>, sometiendo los órganos de los entes territoriales a la dirección y el control del gobierno central. De esta forma, el alcalde («sindaco»), nombrado por el Rey entre los miembros del consejo del ayuntamiento, más que el representante de la comunidad local, era el «capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del Governo»<sup>15</sup>; el prefecto, heredero del intendente y del gobernador del Reino de la casa de Saboya, aparecía como el verdadero órgano de gobierno de las comunidades locales, el representante del «potere esecutivo in tutta la provincia»<sup>16</sup>, el responsable administrativo de la unificación nacional<sup>17</sup>; las Superintendencias de educación («provveditorati agli studi»), reintroducidas en el 1867 en la estructura del Ministerio de educación pública<sup>18</sup>, las Intendencias de Finanzas, instituidas en 1869 como articulaciones del Ministerio de Hacienda pública<sup>19</sup>, y los oficios de ingeniería civil, puestos en 1882 bajo la dependencia del Ministerio de las Obras Públicas<sup>20</sup>, consagraban el proyecto de una administración única, dotada de órganos y oficios periféricos, algunos también electivos, pero siempre dependientes del vértice jerárquico de la pirámide burocrática.

La estructura y las atribuciones de la administración contribuían además de manera determinante en la definición de la forma del Estado, que se orientaba hacia una monarquía constitucional basada en un principio dualista, donde tanto el rey como el parlamento participaban en la vida del gobierno<sup>21</sup>. Frente al riesgo de una monarquía constitucional pura, en la cual el jefe del gobierno y los ministros son la mera expresión de la voluntad del rey (art. 65 del «Statuto Albertino»: «il Re nomina e revoca i suoi ministri»), Cavour acentuó las prerrogativas del Parlamento, orientando la práctica constitucional hacia una forma de

---

1998; GIANNINI, M.S., «Profili storici della scienza del diritto amministrativo», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 2, 1973, pp. 179-274; MELIS, G., «La storia del diritto amministrativo», en *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, 2.<sup>a</sup> ed., Milán (Giuffrè), 2003, pp. 95-171; SANDULLI, A., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milán (Giuffrè), 2009.

<sup>13</sup> Ley de 20 de marzo de 1865, n. 2248, allegato A.

<sup>14</sup> Ley de 23 de octubre de 1859, n. 3702 (conocida como Ley Rattazzi). Véase PETRACCHI, A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Venecia (Neri Pozza), 1962.

<sup>15</sup> Art. 97 de la ley de 20 de marzo de 1865, n. 2248, allegato A.

<sup>16</sup> Art. 3 de la misma ley n. 2248. Véase antes el r.d. de 9 de octubre de 1861, n. 250.

<sup>17</sup> La bibliografía sobre la figura del prefecto en la Italia liberal es muy amplia; sirvan de referencia algunas obras como CASULA, R., *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e comparatistici*, Milán (Giuffrè), 1972, PORRO, A., *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milán (Giuffrè), 1972, y TOSATTI, G., *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bolonia (Il Mulino), 2009, en particular pp. 36-49.

<sup>18</sup> R.d. de 6 de diciembre de 1866, n. 3347.

<sup>19</sup> R.d. de 26 de septiembre de 1869, n. 5286.

<sup>20</sup> Ley de 5 de julio de 1882, n. 874.

<sup>21</sup> FIORAVANTI, M., «Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato», en SCHIAVONE, A. (ed.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari (Laterza), 1990, p. 11.

régimen parlamentario<sup>22</sup>. Conforme al modelo del «Governo di gabinetto», la dirección política era establecida por un Consejo de ministros –órgano colegial, dotado de propia y autónoma voluntad, distinta de la del presidente del Consejo y de la de los ministros– que tenía que recibir, en su unidad, la confianza del rey y del parlamento<sup>23</sup>.

Precisamente, la lógica de la responsabilidad exigía un modelo administrativo unitario y centralizado, con un solo órgano en el vértice, el Ministerio, responsable de manera exclusiva de la ejecución de la dirección política en su ámbito de competencia<sup>24</sup>. En 1853, el Piemonte de los Saboya abandonaba por lo tanto el así llamado modelo «mixto», fundado sobre la coexistencia de «aziende» y «ministeri», y viraba hacia un modelo ministerial, articulado en ministerios estructurados conforme a una escala jerárquica («ministro», «segretario generale», «direttore generale», «direttore capo di divisione», «capo di sezione», «segretario di 1 e 2 classe», etc.) concebida para asegurar la exacta ejecución de las disposiciones políticas emitidas por el ministro: «l'amministrazione centrale dello Stato» –disponía el art. 1 de la ley del 23 marzo 1853, n. 1483, sobre la reordenación de la administración central y de la contabilidad general del Estado– «sarà concentrata nei Ministeri. I ministri provvederanno ai relativi servizi per mezzo degli uffici posti sotto l'immediata loro direzione. Gli uffici relativi ad un medesimo ramo di amministrazione potranno venire riuniti, e costituiranno direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante dei Ministeri»<sup>25</sup>. La administración de los Saboya asumía la configuración unitaria, jerárquica y piramidal que luego caracterizó la administración italiana.

Sin embargo, una burocracia eficiente, organizada y centralizada no era suficiente para la realización de un modelo constitucional de tipo liberal mientras su acción no fuera regulada por un derecho objetivo (el derecho administrativo) y sus actos sometidos al control de un juez: el derecho administrativo –como en el 1866 escribía en Brazil Antonio Joaquim Ribas– era «a sciencia dos direitos e deveres recíprocos da administração e dos administrados», la disciplina de la «organização administrativa», del «modo pelo qual ella actua sobre a massa geral da população» y de las «fórmulas de que os seus actos se reves-

<sup>22</sup> FIORAVANTI, M., «Lo Statuto e il costituzionalismo dell'età liberale», en FIORAVANTI, M., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milán (Giuffrè), 2001, vol. II, pp. 821-833.

<sup>23</sup> Sobre el «Statuto albertino» y la interpretación que recibió, en sentido monárquico o parlamentario, véanse además: AMORTH, A., «Lo Statuto Albertino e le origini del sistema costituzionale italiano», en RAPONI, N. (ed.), *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bolonia (Il Mulino), 1981, pp. 223-239; MERLINI, S., «Il governo costituzionale», en ROMANELLI, R. (ed.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, cit., pp. 3-72; REBUFFA, G., *Lo Statuto albertino*, Bolonia (Il Mulino), 2003, pp. 85-105, y ROSBOCH, M., «Lo Statuto albertino e la sua prima applicazione», en ROSBOCH, M., *Il tempo dei diritti. Contributi storico-giuridici*, Cuneo (Saste), 2012, pp. 31-59.

<sup>24</sup> MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bolonia (Il Mulino), 2014, pp. 33-39. Véase además CALANDRA, P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bolonia (Il Mulino), 1983, p. 20-24.

<sup>25</sup> La ley era completada e integrada por los dos reglamentos de 23 octubre de 1853, n. 1611, y de 30 octubre de 1853, n. 1615.

tem», pero también de las «modificações jurídicas que em face delles e sob sua influencia soífre[m] os administrados em seus direitos e obrigações»<sup>26</sup>. Para respetar los principios del constitucionalismo liberal y la idea de un régimen constitucional capaz de conciliar, gracias al principio de legalidad y al de separación de los poderes, la autoridad y la libertad, era indispensable entonces la introducción de un sistema que protegiera los administrados de los administradores, un sistema de justicia administrativa. Algo que Italia introducía puntualmente entre el 1865 y el 1889, en forma de modelo de justicia dualista que se distribuía entre el juez ordinario, competente para los derechos subjetivos, y un juez administrativo especial, competente para los así llamados «intereses legítimos»<sup>27</sup>.

En el culmen de esta primera fase de la historia italiana, la administración respondía perfectamente al modelo liberal de una monarquía constitucional de tipo parlamentario, pero también se adecuaba bien al planteamiento teórico de la doctrina del Estado de derecho, que justo entonces Vittorio Emanuele Orlando (1861-1952) intentaba trasplantar en Italia con perfiles originales<sup>28</sup>. La administración vivía en «osmosis»<sup>29</sup> con el poder político, arrimada al polo del Estado y separada del polo de la sociedad; era unitaria, compacta y centralizada, como indivisible era considerada la soberanía del Estado, único el pueblo y homogénea la sociedad; era técnica y neutral, equidistante de los intereses de los grupos sociales, indiferente a las dinámicas sociales, ajena a los particularismos de las fuerzas sociales; estaba sometida única y exclusivamente a la ley del Estado, un Estado que por vez primera asumía los caracteres de la soberanía y de la personalidad; tenía que actuar conforme a los intereses generales, sacrificando tal vez los intereses individuales, pero siempre respetando el derecho del Estado, que ya representaba el único fundamento de las libertades, después del abandono de toda perspectiva iusnaturalista y preestatal; estaba separada del poder judicial, pero sometida a un control jurisdiccional colateral, que garantizaba los derechos de los administrados; por último operaba a través de formas y modelos propios de una función de imperio y de autoridad.

<sup>26</sup> RIBAS, A.J., *Direito administrativo brasileiro*, Rio de Janeiro (FL Pinto & C.), 1866, pp. 17-18.

<sup>27</sup> Véanse: AIMO, P., *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari (Laterza), 2000; PENE VIDARI, G.S., «Giustizia amministrativa (storia)», en *Digesto, Discipline pubblicistiche*, vol. VII, Turín (Utet), 1991, pp. 502-508, y SORDI, B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milán (Giuffrè), 1985.

<sup>28</sup> La bibliografía sobre Orlando es amplia. Véanse en primer lugar FIORAVANTI, M., «Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)», en FIORAVANTI, M., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, pp. 67-180, y FIORAVANTI, M., «Vittorio Emanuele Orlando», en *Il Parlamento italiano. 1861-1988*, vol. IX, Milán (CEI), 1988, pp. 273-290. Véanse también CIANFEROTTI, G., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milán (Giuffrè), 1980; ESPOSITO, C., «La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 3, 1953, pp. 69-95, y GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milán (Giuffrè), 2000, pp. 28-37 y 67-70. Para una breve síntesis véase MAZZARELLA, F., «Vittorio Emanuele Orlando. Un giurista al servizio dell'Italia», en *Mediterranea. Ricerche storiche*, núm. 23, diciembre 2011, pp. 577-582. Para más referencias bibliográficas MAZZARELLA, F., «Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista, l'avvocato, lo statista», en «Le Carte e la Storia», 2018, núm. 1, pp. 11-24.

<sup>29</sup> CASSESE, S., *Le basi del diritto amministrativo*, Turín (Einaudi), 1989, p. 16.

### III. LA ADMINISTRACIÓN A COMIENZOS DEL SIGLO XX. UN INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y DE MEDIACIÓN SOCIAL

Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX la relación entre Estado y sociedad se transformó radicalmente, resultando una sociedad cada vez más articulada en organizaciones, instituciones y asociaciones, y un Estado cada vez más compenetrado con esa sociedad, cada vez más comprometido con un espacio social hasta entonces dejado a la autorregulación<sup>30</sup>. El papel del Estado cambió en el sentido de un intervencionismo cada vez más fuerte en la esfera social, primero, y en la esfera económica, después<sup>31</sup>: un «*État providence*» que, como ya anunció el surgimiento de la primera legislación social, se hizo mediador y árbitro en el juego de los intereses opuestos, garante y protector de los sujetos más débiles, promotor y cada vez más a menudo protagonista de la iniciativa económica<sup>32</sup>.

La injerencia social del Estado ponía en tela de juicio el dogma liberal de la separación entre Estado y sociedad<sup>33</sup>, agravando el problema de la compatibilidad entre igualdad jurídica formal y diferencias reales, unidad del Estado y pluralismo de la sociedad<sup>34</sup>, ordenamiento estatal y ordenamientos jurídicos menores<sup>35</sup>. La rapidez y la variedad de las transformaciones que renovaban el rostro de Europa exigían intervenciones calibradas, disposiciones específicas y sectoriales; provocaban la ruptura de la unidad del Código y la proliferación de la legislación especial, la fragmentación del derecho común y el reconocimiento de estatutos jurídicos diferenciados, la disolución del monopolio de la ley y la emersión de un nuevo pluralismo de las fuentes<sup>36</sup>. Como consecuencia lógica de todos estos elementos, se delineaba, frente a estas «molteplici e svariate energie», la visión de un «diritto pubblico moderno» cada vez más dominado por «un movimento sociale»: se estaba concretando la «crisi dello Stato moderno» que Santi Romano iba a proclamar en 1909<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> ROMANELLI, R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna (Il Mulino), 1988.

<sup>31</sup> MANNORI, L. y SORDI, B., «Giustizia e amministrazione», cit., pp. 88-96.

<sup>32</sup> EWALD, F., *L'État providence*, París (Grasset), 1986. Para un panorama histórico sobre la intervención del Estado italiano en la economía véase DE CECCO, M. y PEDONE, A., «Le istituzioni dell'economia», en ROMANELLI, R. (ed.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, cit., pp. 253-300.

<sup>33</sup> GOZZI, G., «Legislazione sociale e crisi dello Stato di diritto in Italia», en GOZZI, G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna (Il Mulino), 1988, pp. 181-231.

<sup>34</sup> COSTA, P., *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milán (Giuffrè), 1986, pp. 263-278.

<sup>35</sup> Véase MAZZARELLA, F., «Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 41, 2012, pp. 329-397.

<sup>36</sup> CAZZETTA, G., *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milán (Giuffrè), 1991, y CAZZETTA, G., «Critiche sociali al Codice e crisi del modello ottocentesco di unità del diritto», en CAZZETTA, G., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milán (Giuffrè), 2007, pp. 27-65.

<sup>37</sup> ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-1910 nella Regia Università di Pisa, luego en ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milán (Giuffrè), 1969,



El discurso jurídico, desde finales del siglo XIX, se impregnaba de socialidad, complejidad, solidaridad<sup>38</sup>. En la esfera del derecho civil se discutía de igualdad jurídica sustancial, de proporcionalidad<sup>39</sup>, de «funzione sociale dei contratti»<sup>40</sup>, de «difetti sociali del Codice civile»<sup>41</sup>, de «Codice privato-sociale»<sup>42</sup>, de «istituzioni sociali»<sup>43</sup>, de «solidarietà»<sup>44</sup>. En la esfera del derecho comercial se denunciaban los «difetti sociali del Codice di commercio»<sup>45</sup>; se anunciaba una «lotta commerciale» entre «la classe dei produttori» y la de los comerciantes, entre «le coalizioni industriali» y las asociaciones de consumidores, entre «il gruppo dei proprietari fondiari» y el de los industriales<sup>46</sup>; sobre todo se preparaba el desarrollo de nuevos paradigmas jurídicos, fundados sobre la complejidad y la colectividad, como la empresa<sup>47</sup>.

La esfera del derecho público, con el derecho administrativo y constitucional, no podía permanecer inmune a estos cambios. Sin una reforma del derecho privado de inspiración social y solidaria, sin una reflexión sobre el individualismo jurídico de ascendencia napoleónica, sin la emanación de los códigos de nueva generación pedidos por la ciencia

---

pp. 3-26. Véase GROSSI, P., «“Lo Stato moderno e la sua crisi” (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 1-22.

<sup>38</sup> MAZZARELLA, F., «Dialoghi a distanza in tema di socialità e storicità del diritto. Italia, Francia e Germania tra fine Ottocento e primo Novecento», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 44, 2015, pp. 381-424, y MAZZARELLA, F., «La «Escuela social del derecho» entre Europa y Brasil. Encuentros y desencuentros ante las transformaciones de fin de siglo», en MECCARELLI, M. y PALCHETTI, P. (eds.), *Derecho en movimiento. Personas, derechos y derecho en la dinámica global*, Madrid (Dykinson), 2015, pp. 157-201.

<sup>39</sup> Véase MAZZARELLA, F., «Darwinismo, storicismo, socialità. La «nuova tendenza» di Giuseppe Vadalà-Papale», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 41, 2012, pp. 583-626.

<sup>40</sup> CIMBALI, E., «La funzione sociale dei contratti e la causa giuridica della loro forza obbligatoria», en *Archivio giuridico*, fasc. I y II, 1884, luego en CIMBALI, E., *Studi di diritto civile*, Turín (Ute), 1900, pp. 31-70.

<sup>41</sup> SALVIOLI, G., «I difetti sociali del Codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie», Discorso letto nella solenne inaugurazione degli studi il giorno 9 novembre 1890, en *Annuario della R. Università degli Studi di Palermo*, 1890-91, pp. 5-46.

<sup>42</sup> VADALÀ-PAPALE, G., «Per un Codice privato-sociale», en *Lo Spedaliere*, núm. 1, 1891, pp. 50-83, VADALÀ-PAPALE, G., «Diritto privato e Codice privato-sociale», en *La scienza del diritto privato*, núm. 1, 1893, pp. 7-39.

<sup>43</sup> VADALÀ-PAPALE, G., *Darwinismo naturale e darwinismo sociale. Schizzi di scienza sociale*, Roma-Turín-Florencia (Loescher), 1883, pp. 329 y 393.

<sup>44</sup> D'AGUANO, G., «La riforma integrale della legislazione civile», en *La scienza del diritto privato*, núm. 1, 1893, p. 735.

<sup>45</sup> VIVANTE, C., «I difetti sociali del Codice di commercio», *La riforma sociale*, núm. 9, 1899, pp. 25-39.

<sup>46</sup> SRAFFA, A., «La lotta commerciale», en *La scienza del diritto privato*, núm. 2, 1894, pp. 220-240.

<sup>47</sup> MAZZARELLA, F., «La construcción de la noción de empresa en la cultura jurídica de la Europa industrial», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2013, pp. 39-68, o también MAZZARELLA, F., «La construcción de la noción jurídica de empresa en la cultura europea de la sociedad industrial», en *X Congresso Brasileiro de História Econômica e XI Conferência Internacional de História de Empresas*, 9-11 de setembro de 2013, Juiz de Fora (UFJF), 2013, Módulo HPE, pp. 185-207. Y por último MAZZARELLA, F., *Un diritto per l'Europa industriale. Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra*, Milán (Giuffrè), 2016.

neotérica, sin una reforma electoral realmente democrática, susceptible de cortar la línea de continuidad constitucional y de proyectar en el parlamento la representación de los grupos sociales, la función reguladora y mediadora de la administración asumía un papel insustituible<sup>48</sup>. La sociedad encontraba en las prácticas administrativas los canales de solución de los conflictos, el lugar de composición de las tensiones sociales.

El cambio de perspectiva aparecía también en las reflexiones de la doctrina del derecho público de finales del siglo XIX<sup>49</sup>. Frente a una injerencia «permanente, necessaria, organizzata», también Orlando, aunque manteniéndose dentro del horizonte dogmático del Estado de derecho, sugería reconsiderar los límites «dell'azione dello Stato sulla società»<sup>50</sup>. En detrimento de la idea básica de la teoría del Estado de derecho, esto es, la idea de que «lo Stato si afferma in netta e vigorosa antitesi della società», ya no se podía negar el proceso de acercamiento que había conducido «la nozione di Stato [...] a porsi in immediato rapporto colla nozione di società»<sup>51</sup>. El proceso de injerencia del Estado ya era «trionfante ed incontrastabile» en una serie tan amplia de ámbitos (higiene, salud, comercio, industria, asistencia a pobres y huérfanos, prevención, seguridad social, urbanística, contratos, comunicaciones, transportes...) que justificaba también a nivel teórico «una dottrina dell'ingerenza sociale dello Stato»: la «scienza dell'amministrazione», una ciencia nueva, no jurídica sino social, que tenía por objeto no el Estado sino la sociedad<sup>52</sup>.

El Estado se descubría abrazado a la sociedad: su unidad comprometida por la pluralidad de sujetos sociales interesados por la actividad de gobierno, su voluntad unitaria contaminada por las elecciones que rompían la unidad del pueblo y la abstracción de su personalidad rajada por lo concreto de los diferentes tipos humanos contemplados por la ley<sup>53</sup>. Al lado de la legislación en sentido propio, que regulaba «un rapporto di diritto», Orlando colocaba por un lado el derecho de ordenanza<sup>54</sup>, con el cual el poder ejecutivo

<sup>48</sup> FIORAVANTI, M., «Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato», cit., pp. 21-39.

<sup>49</sup> BENEDUCE, P., «Culture dei giuristi e "revisione" orlandiana: le immagini della crisi», en MAZZACANE, A. (ed.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, Nápoles (Liguori), 1986, pp. 57-106, y GOZZI, G., *Modelli politici e questione sociale*, cit., pp. 81-126.

<sup>50</sup> ORLANDO, V.E., «Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione», en *Archivio giuridico*, 1887, luego en ORLANDO, V.E., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 153. Muy importante, sobre estos aspectos del pensamiento de Orlando, el trabajo de FIORAVANTI, M., «Popolo e Stato», cit., vol. I, pp. 67-180.

<sup>51</sup> ORLANDO, V.E., «Diritto amministrativo», cit., pp. 155-165.

<sup>52</sup> ORLANDO, V.E., «Diritto amministrativo», cit., pp. 127-166. Sobre la parábola de la «ciencia de la administración», también como asignatura académica, véase MOZZARELLI, C. y NESPOR, S., *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito sulla scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello stato*, Venecia (Marsilio), 1981. Para una perspectiva tanto amplia cuanto clara SORDI, B., «Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello Stato sociale», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 46, 2017, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, pp. 175-198.

<sup>53</sup> Sobre las soluciones de compromiso propuestas por Orlando frente al problema de la crisis del Estado —en equilibrio entre soberanía estatal, tutela administrativa de los derechos e intervención social del Estado— véase MANGONI, L., «La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani», en *Studi Storici*, núm. 1, 1982, pp. 75-100.

<sup>54</sup> ORLANDO, V.E., «Studi giuridici sul governo parlamentare», en *Archivio giuridico*, 1886, luego en ORLANDO V.E., *Diritto pubblico generale*, cit., pp. 388-391.

participaba en la función legislativa, por otro lado las «leggi *improprie*», que, tales «solo in virtù dell'autorità da cui emanano e della forma che assumono», ya eran esenciales para las atribuciones de un «Stato moderno» ocupado «sempre più a specificare il proprio fine nel senso della tutela e dell'ingerenza nei rapporti sociali»<sup>55</sup>. A través de la legislación impropia –con la cual se regulaba la gestión de una red ferroviaria, se subvencionaba la industria, se regulaba la instrucción, se introducían formas de asistencia y de seguridad social, se limitaba el trabajo de los niños y de las mujeres o se aprobaba el presupuesto– el parlamento cumplía entonces una función de gobierno, una función materialmente ejecutiva, que tenía que considerarse, en los Estados “desarrollados”, no «un'esorbitanza violatrice del diritto», ni tampoco «uno sconfinamento», sino una «esplorazione normale e fisiologica», con tal que quedase claro que esto sucedía por medio de un Estado que no era «rappresentanza degli elementi sociali», sino expresión orgánica de todo el pueblo<sup>56</sup>. Gracias a una interpretación evolutiva del principio de la separación de poderes, el parlamento y el gobierno, órganos del Estado unitario, colaboraban en la gobernación de la sociedad «in quella maniera complicata che risponde alla varietà degli interessi sociali moderni, all'intrecciarsi di tanti diversi rapporti, di tante delicate incombenze, di così molteplici funzioni»<sup>57</sup>.

Si Orlando intentaba contener todas la novedades dentro de las experimentadas categorías de la doctrina del Estado liberal de derecho –clasificando la intervención del Estado en la sociedad en terminos de «ingerencia», manteniendo inalterada la dicotomía entre derecho público y derecho privado, confirmando, en definitiva, los confines entre lo jurídico, expresado por la dimensión autoritaria e imperativa del derecho administrativo, y lo social, expresado por la dimensión privada y patrimonial de la ciencia (no jurídica) de la administración<sup>58</sup>– otros autores, más independientes de la concepción monista del ordenamiento, como Romano (1875-1947), reconocían la existencia de un derecho público patrimonial, de una «patrimonialità di stampo pubblicistico»<sup>59</sup>. Además de la actividad tradicional, el nuevo Estado administrativo desarrollaba una «attività sociale», que no se podía encerrar en la esfera del derecho privado, ni tampoco considerar fuera del universo jurídico, sino que generaba relaciones de derecho público patrimonial, de las cuales surgían a favor de los administrados nuevos derechos públicos o «quasi pubblici»<sup>60</sup>. La actividad patrimonial del

<sup>55</sup> ORLANDO V.E., *Diritto pubblico generale*, cit. pp. 373-380.

<sup>56</sup> ORLANDO, V.E., «Studi giuridici sul governo parlamentare», cit., pp. 398-400. A propósito de la compleja posición de Orlando sobre el sistema representativo y el parlamentarismo, TESSITORE, F., *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Nápoles (Morano), 1963, pp. 117-173.

<sup>57</sup> ORLANDO, V.E., «Studi giuridici sul governo parlamentare», cit., p. 402.

<sup>58</sup> ORLANDO, V.E., *Principii di diritto amministrativo*, Florencia (Barbera), 1892, pp. 19-43.

<sup>59</sup> FIORAVANTI, M., «Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano», en MAZZACANE, A., (ed.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., p. 316, pero más extensamente pp. 311-323, ahora en FIORAVANTI, M., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, pp. 412, 405-420.

<sup>60</sup> ROMANO, S., «La teoria dei diritti pubblici subbiettivi», en ORLANDO, V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milán (Sel), 1900, pp. 130-131, 142 y 210-211.

Estado era tan jurídica como la imperativa; la actividad social del Estado caía en la esfera del derecho administrativo precisamente como las de orden público, fiscalidad y dominio público<sup>61</sup>.

La administración entraba en un proceso de ramificación, articulación y fragmentación. Ya no interactuaba solo con individuos, también con grupos y asociaciones; no solo con personas, también con patrimonios, bienes y empresas. Responsabilizada por la emergencia social, limitaba en un primer momento su intervención a la sola esfera social, a las tareas de la asistencia, de la seguridad, del control sobre el trabajo, de la mediación en los conflictos sociales<sup>62</sup>; pero desde principios del siglo XX, en concomitancia con el «despegue industrial» de la edad de Giolitti (1901-1914), se extendía hasta incluir el ámbito de lo económico, articulándose en estructuras descentralizadas, autónomas y paralelas, utilizando modelos del derecho privado que preconizaban el nacimiento del «Estado-empresa»<sup>63</sup>.

A la dimensión política se añadían la social y más tarde la económica. Al incremento de las funciones públicas correspondía un crecimiento de los aparatos y del personal del Estado, con la institución de estructuras colaterales y autónomas respecto de los ministerios<sup>64</sup>. A las funciones propias de una administración de imperio (orden público, fisco y justicia) se añadían las de un Estado que se prestaba a ser un instrumento de mediación social y un propulsor de la economía. Ejemplos de esto son: la municipalización de los servicios públicos con la consiguiente creación de las empresas municipales (ley del 29 marzo 1903, n. 103), el suministro de prestaciones en los sectores de la salud, de los transportes (con la nacionalización del ferrocarril), de las comunicaciones, de la instrucción y de la asistencia, la creación de estructuras administrativas y empresariales autónomas (como la del ferrocarril, dependiente del ministerio de las obras públicas), la realización de obras públicas, y la institución de los primeros entes autónomos, como el Ina, en 1912, que constituyó el primer modelo organizativo de ente financiero, llamado a gestionar en régimen de monopolio «le assicurazioni sulla durata della vita umana»<sup>65</sup>.

La misma «administración de guerra», a pesar de su excepcionalidad, confirmaba, en esta perspectiva, la tendencia expansiva de principios del siglo XX. Con el fin de movilizar los recursos económicos hacia los objetivos de guerra y las exigencias de abastecimiento, el

<sup>61</sup> SORDI, B., «Dall'attività sociale ai pubblici servizi», cit., pp. 187-190.

<sup>62</sup> Una «distancia» entre «instituciones y economía» sobre la cual véase SORDI, B., «‘La mano visibile del diritto’: mercato, impresa, istituzioni. Uno sguardo d’insieme», en SCIUMÈ, A. y FUSAR POLI, E. (ed.), «Afferrare l’inafferrabile». *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale fra Otto e Novecento*, Milán (Giuffrè), 2013, pp. 1-6.

<sup>63</sup> MANNORI, L. y SORDI, B., *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 400-452, pero antes todo MELIS, G., *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., pp. 181-268, y MELIS, G., «Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell’esperienza dello Stato liberale», en *Studi Storici*, núm. 34, 1993, pp. 463-527.

<sup>64</sup> Brevemente, sobre estos cambios, MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 24-29.

<sup>65</sup> Art. 1 de la ley de 4 abril de 1912, n. 305.

Estado italiano, al igual que los otros países beligerantes, introducía procedimientos simplificados –sutiles e inmediatos–, aceleraba la expansión y la fragmentación de los aparatos, y acentuaba su papel de empresario y el proceso de legitimación de la así llamada «administración directa»<sup>66</sup>: el Estado asumía nuevas tareas, en la esfera social y económica, pero ya no las cumplía solo por medio de sus prerrogativas públicas, dentro del ámbito de la obligatoriedad, sino de manera directa, adoptando las formas y los actos del derecho privado<sup>67</sup>.

Al término de esta segunda fase de su historia, la administración italiana estaba proyectada hacia la sociedad y mezclada con lo social, en línea con las transformaciones que determinaban la crisis del Estado liberal<sup>68</sup>; era pluralista y articulada –al igual que la sociedad– en una multiplicidad de entes, institutos, empresas, comisarías, oficios; se cruzaba con el poder legislativo, prestándose funciones y competencias, conforme a una versión atenuada y moderada del principio de la separación de poderes; adoptaba modelos consensuales y formas del derecho privado, que postulaban una redefinición de la noción de soberanía y una recolocación de los confines entre derecho privado y derecho público; añadía a las funciones de imperio las funciones de gestión y a la administración «indirecta» la administración «directa»<sup>69</sup>.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA «REVOLUCIÓN FASCISTA». UN INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO, DE DIRECCIÓN ECONÓMICA Y DE INCORPORACIÓN DE LA SOCIEDAD AL ESTADO

La instauración del Fascismo, en 1922, introducía en la administración un fuerte componente ideológico que no comprometía la continuidad con la cultura liberal, pero que gradualmente comportaba el fin del Estado de derecho y la transformación del «Statuto albertino»<sup>70</sup>, «rimasto allo Stato italiano» –utilizando una imagen de Giannini– «come

<sup>66</sup> Una visión sintética en CARACCILO, A., «L'intervento dello stato nei confronti delle strutture economiche durante la prima guerra mondiale», en ZANNI ROSIELLO, I. (ed.), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna (Il Mulino), 1976, pp. 243-255. Más extensamente MELIS, G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma (Ministero per i beni culturali e ambientali), 1988, pp. 11-35, y MELIS, G., *Amministrazione nuova e burocrazie tradizionali nell'Italia giolittiana e fascista*, Sácer (Gallizzi), pp. 215-226 (y sobre la suerte de la «administración de guerra» después de la guerra pp. 3-53).

<sup>67</sup> MANNORI, L. y SORDI, B., *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 470-477.

<sup>68</sup> Véase de nuevo MAZZARELLA, F., *Una crisi annunciata*, cit. Para un estudio sobre las imágenes de la crisis en la doctrina constitucionalista, CIANFEROTTI, G., «La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo Novecento», en MAZZACANE, A. (ed.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 157-170.

<sup>69</sup> KELSEN, H., «Die Lehre von der drei Gewalten oder Funktionen des Staates», 1923-24, trad. it. «La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato», en KELSEN, H., *Il primato del parlamento*, cit., pp. 96-100.

<sup>70</sup> TRENTIN, S., *Les transformations récents du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, París (Giard), 1929 (trad. it. PIZZORUSSO, A. (ed.), *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, Venecia (Marsilio), 1983).

certe illustri facciate, che nate ad ornare dimore di signori della guerra e della pace, hanno mantenuto nei tempi la propria impassibile immobilità all'edificio divenuto via via fabbrica, abitazione di borghesi, e anche cinematografo o garage»<sup>71</sup>.

En el punto de unión con los órganos constitucionales, la administración italiana sufría una profunda metamorfosis que consagraba la naturaleza autocrática, «governativa»<sup>72</sup> y dictatorial del Estado fascista. El poder ejecutivo se apoderaba de la función legislativa, se concentraba en el jefe del gobierno y se desembarazaba del principio de responsabilidad frente al parlamento<sup>73</sup>: el sacrificio del principio de separación de poderes representaba el precio necesario para salvaguardar «la unità organica dello Stato e della sua sovranità»<sup>74</sup>. Gracias a las reformas quirúrgicas introducidas por las así llamadas «leggi fascistissime», el gobierno marginaba el órgano parlamentario y conseguía el poder de emanar «le norme giuridiche necessarie per disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e l'ordinamento del personale ad esse addetto»<sup>75</sup>, mientras el jefe del gobierno se elevaba a «Capo del governo e Primo Ministro Segretario di Stato» y obtenía incisivos poderes en la organización de los trabajos parlamentarios, siendo el «caposaldo di tutto il sistema pubblicistico»<sup>76</sup>, únicamente (y teóricamente) «responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo»<sup>77</sup>.

<sup>71</sup> GIANNINI, M.S., «Lo Statuto albertino e la Costituzione italiana», en JEMOLO, C.A. y GIANNINI, M.S. (eds.), *Lo Statuto albertino*, Florencia (Sansoni), 1946, p. 45.

<sup>72</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista. Appunti di lezioni*, Padua (Cedam), 1937, p. 79 y más extensamente sobre la nueva «funzione di governo» pp. 78-94.

<sup>73</sup> MORTATI, C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931, rist. inalterada con un prefacio de CHELI, E., Milán (Giuffrè), 2000.

<sup>74</sup> ROCCO, A., «Relazione del 26 maggio 1925 sul disegno di legge sulla facoltà del potere ejecutivo di emanare norme giuridiche», *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco*, Milán (Giuffrè), 1938, vol. III, *La formazione dello Stato fascista. 1925-1934*, p. 869. Opuesta la posición de MOSCA, G., «Prerogative del Capo del Governo», Discurso pronunciado al Senato nella seduta del 19 dicembre 1925, en MOSCA, G., *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari (Laterza), 1949, pp. 277-284, que hablaba de «esequie» del «regime parlamentare». Sobre las modificaciones constitucionales introducidas bajo el régimen fascista GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Roma-Bari (Laterza), 1996<sup>15</sup>, pp. 357-387; PALADIN, L., «Fascismo (Diritto costituzionale)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milán (Giuffrè), 1967, pp. 887-902; MARTUCCI, R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma (Carocci), 2002, pp. 199-231; y MELIS, G., «Fascismo (ordinamento costituzionale)», en *Digesto, Discipline Pubblicistiche*, vol. VI, Turín (Utet), 1991, pp. 259-273.

<sup>75</sup> Ley de 31 de enero de 1926, n. 100.

<sup>76</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., pp. 87-88.

<sup>77</sup> Art. 2 de la ley de 24 de diciembre de 1925, n. 2263. Según la opinión de MORTATI, C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., pp. 85-99, gracias al «nuovo ordinamento costituzionale» el Rey tenía finalmente su papel central, conforme al art. 67 del «Statuto».

Además, el nuevo Estado no era solo fascista, sino también ético<sup>78</sup>, «educatore»<sup>79</sup>, dirigista, autárquico<sup>80</sup>, totalitario<sup>81</sup>, corporativo<sup>82</sup>. Sin teatrales rupturas con la anterior tradición administrativa, sin desautorizar los viejos cuadros dirigentes de la burocracia liberal, el Fascismo plasmaba el aparato público para que fuera parte activa del proyecto político<sup>83</sup>.

«Nella concezione fascista» –son palabras de Mussolini– «la burocrazia è un esercito»<sup>84</sup>. Por lo menos a nivel teórico, la administración se estructuraba conforme a un orden jerárquico de tipo militar, como si fuera una «milizia»<sup>85</sup>: a los principios de eficiencia, racionalidad, imparcialidad y organización se añadían los de disciplina, orden, fidelidad y lealtad. Se incrementaban las funciones de policía, seguridad pública, control, vigilancia e inspección; y, paralelamente, se alteraba la comprensión de las libertades de opinión, prensa, reunión, asociación y circulación<sup>86</sup>. Se extendía la esfera de aplicación de medidas como

<sup>78</sup> BORTOLOTTI, G., *Lo Stato e la dottrina corporativa. Saggio d'una teoria generale*, Bolonia (Zanichelli), 1930, pp. 3-28.

<sup>79</sup> TURI, G., *Lo Stato educatore. Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari (Laterza), 2002.

<sup>80</sup> ROMANO, S., «Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato», 1930, ahora en ROMANO, S., *Scritti minori*, edición de ZANOBINI, G., reimpresión de la edición de 1950, Milán (Giuffrè), 1990, vol. II, *Diritto amministrativo*, pp. 351-358.

<sup>81</sup> A propósito de la utilización del término «totalitario» en la doctrina del derecho público de la época fascista y de la categoría «totalitarismo» en la historiografía véanse COSTA, P., «Lo Stato totalitario: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 28, 1999, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, tomo I, pp. 61-174, y GENTILE, E., *La via italiana al totalitarismo. Il Partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma (Carocci), 2001 (trad. esp. *La vía italiana al totalitarismo. Partido y Estado en el régimen fascista*, Buenos Aires (Siglo XXI editores), 2005).

<sup>82</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit. p. 28. Véase STOLZI, I., «Lo Stato corporativo», en *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, octava appendice, *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Diritto*, Roma (Istituto della Enciclopedia Italiana), 2012, pp. 497-503.

<sup>83</sup> Insisten adecuadamente sobre esta continuidad administrativa MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 147-162, y SORDI, B., «Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative», en MAZZACANE, A., SOMMA, A., STOLLEIS M., (herausgegeben von), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main (Klostermann), 2005, pp. 142-145. La neutralidad y la independencia de la administración –como ha sido subrayado por FIORAVANTI, M., «Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato», cit., pp. 39-51– representaban para los juristas la principal garantía de continuidad respecto a la tradición liberal del Estado de derecho.

<sup>84</sup> MUSSOLINI, B., «Sulla dispensa dal servizio dei funzionari dello Stato», Camera dei Deputati, tornata del 19 giugno 1925, en MUSSOLINI, B., *Opera omnia*, ed. de SUSMEL E., vol. XXI, Florencia-Roma (La Fenice), 1956, p. 349.

<sup>85</sup> ROCCO, A., «Relazione del 28 maggio 1925 sul disegno di legge sulla dispensa dal servizio dei funzionari dello Stato», *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco*, cit., vol. III, *La formazione dello Stato fascista*, cit., p. 821. Sin embargo, sobre las contradicciones de las reformas fascistas véase MELIS, G., «La burocrazia», en DEL BOCA, A.; LEGNANI, M. y ROSSI M.G. (eds.), *Il regime fascista. Storia e storiografia*, Roma-Bari (Laterza), 1995, pp. 244-276.

<sup>86</sup> Véanse CASSESE, S., *Lo Stato fascista*, Bolonia (Il Mulino), 2010, pp. 33-37 y 47-64, CORSO, G., *L'ordine pubblico*, Bolonia (Il Mulino), 1979, en particular pp. 51-55, 145-151 y 281-297, TOSATTI, G., *Storia del Ministero dell'Interno*, cit., pp. 182-200; TOSATTI, G., «La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo. L'organizzazione della polizia», en *Studi Storici*, núm. 38, 1997, 1, pp. 238-252.

los secuestros, las confiscaciones, las autorizaciones y los permisos mientras se reducía la lista de los actos sometidos a la jurisdicción del Consejo de Estado<sup>87</sup>. Se acentuaba el control sobre las instituciones locales y la dependencia de la periferia con respecto al centro a través de la potenciación de los órganos de control («*commissari straordinari*», «*prefetti*»), la centralización de la hacienda local, y la colocación de órganos estatales («*podestà*», «*preside*», «*segretario comunale*») en lugar de órganos locales: los principios de autonomía, autodeterminación y electividad eran sustituidos sin solución de continuidad por los de centralidad, estatismo y designación<sup>88</sup>. Se instituía una conexión orgánica y funcional, una «simbiosis institucional», entre el partido y el Estado (el «partito-Stato»<sup>89</sup>), con la contemporánea afiliación de algunos órganos, como el «Gran Consiglio del Fascismo»<sup>90</sup>, el secretario del partido y la «Milizia volontaria», a la estructura del partido y a la administración del Estado, y con la automática inclusión de algunos miembros del partido dentro de órganos constitucionales del Estado<sup>91</sup>.

En fin, y sobre todo, el Fascismo aspiraba, a través del orden corporativo, a recomponer el pluralismo social y económico dentro de la unidad del Estado y a realizar «l'unità della società nello Stato, attraverso l'assunzione delle minori associazioni nella sua stessa organizzazione»<sup>92</sup>, la «immedesimazione cosciente delle parti col tutto»<sup>93</sup>. Entre 1926 y 1939, a lo largo de un proceso lento y contradictorio, los arquitectos del régimen construían un edificio para integrar los diferentes componentes sociales y económicos de la nación<sup>94</sup>. Después de los Pactos de «Palazzo Chigi» (1923) y de «Palazzo Vidoni» (1925), la ley sindical reconfiguraba en clave colectiva el orden normativo de la sociedad, proveyendo los criterios para el reconocimiento jurídico de las asociaciones sindicales (de hecho, solo la fascista), regulando los efectos de los contratos colectivos e instituyendo la magistratura

<sup>87</sup> Sobre la jurisprudencia del «Consiglio di Stato» véase MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., pp. 163-230. Para una visión de conjunto sobre el sistema judicial del Fascismo, LACCHÈ, L. (ed.), *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma (Donzelli), 2015, y SCHWARZENBERG, C., *Diritto e giustizia nell'Italia fascista*, Milán (Mursia), 1977.

<sup>88</sup> MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 345-357; ROTELLI, E., «Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista», en *Storia contemporanea*, núm. 4, 1973, pp. 57-121; TOSATTI, G., *Storia del Ministero dell'Interno*, cit., pp. 200-208; TOSATTI, G., «Il prefetto e l'esercizio del potere durante il periodo fascista», en *Studi Storici*, núm. 42, 2001, 4, pp. 1021-1039.

<sup>89</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 285.

<sup>90</sup> Introducido en enero de 1923, fue constitucionalizado con la ley de 9 de diciembre de 1928, n. 2693.

<sup>91</sup> GENTILE, E., *La via italiana al totalitarismo*, cit., pp. 216-220. Véase de manera exhaustiva GREGORIO, M., *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milán (Giuffrè), 2013, pp. 157-177.

<sup>92</sup> ZANOBINI, G., *Corso di diritto corporativo*, Milán (Giuffrè), 1940 p. 29.

<sup>93</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 25. Y para una «teoría general de la corporación» pp. 123-165.

<sup>94</sup> Sobre el proceso de construcción del edificio corporativo véase AQUARONE, A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Turín (Einaudi), 1978, tomo I, pp. 111-289, y GAGLIARDI, A., *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari (Laterza), 2010.



del trabajo<sup>95</sup>. Con un decreto de 2 de julio de 1926, el nuevo Ministerio de las corporaciones asumía el control y la coordinación de la esfera sindical, y pocos años después una ley de 1930 precisaba la composición y las atribuciones del «Consiglio nazionale delle corporazioni»<sup>96</sup>. Más adelante, en 1934, el legislador fascista instituía finalmente las Corporaciones, organizadas según el criterio del ciclo productivo<sup>97</sup>. En 1939 la nueva «Camera dei Fasci e delle Corporazioni» sustituía la Cámara de Diputados<sup>98</sup>.

En la visión de la doctrina corporativa, el nuevo edificio —que con diferentes perspectivas imaginaban Bottai (1895-1959) y Panunzio (1886-1944)— era la solución del problema de la «crisi dello Stato moderno», porque consentía, archivando la experiencia del régimen parlamentario y su aclarada incapacidad de representar la sociedad de masas, regular autoritariamente la dimensión colectiva de la sociedad hasta incorporar establemente «tutte le forze sociali ed economiche espressive e realizzate dai cittadini» dentro de la estructura del Estado<sup>99</sup>. Despojado de la carga antiestatalista, el sindicato era un «ausiliario» del Estado<sup>100</sup>, un «ente saldato all'amministrazione statale»<sup>101</sup>. Orientadas hacia la producción nacional, la propiedad y la empresa perdían su carácter típicamente privado<sup>102</sup>. Apartado de la vieja lógica iusnaturalista de que cada hombre es dueño de sus energías, el trabajo representaba un recurso nacional. Hasta el individuo, que en la visión liberal encarnaba el polo antitético al estatal, sufría un proceso de publicización hasta identificarse con el Estado<sup>103</sup>.

<sup>95</sup> Ley de 3 de abril de 1926, n. 563, y decreto real de 1 de julio de 1926, n. 1130. Véase AQUARONE, A., «La politica sindacale del fascismo», en AQUARONE, A. y VERNASSA, M. (eds.), *Il regime fascista*, Bologna (Il Mulino), 1974, pp. 233-257.

<sup>96</sup> Decreto real de 2 de julio de 1926, n. 1131, y ley de 20 de marzo de 1930, n. 206.

<sup>97</sup> Ley de 5 de febrero de 1934, n. 163, decretos del Jefe del Gobierno de 29 de mayo, 9 y 23 de junio de 1934.

<sup>98</sup> Ley de 19 enero de 1939, n. 129.

<sup>99</sup> BOTTAI, G., «Lo Stato corporativo: il suo ordinamento, le sue funzioni», 1930, ahora en BOTTAI, G., *Esperienza corporativa*, Florencia (Vallecchi), 1934, pp. 20-23. Véanse en particular SORDI, B., «Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia», cit., pp. 129-146, y SPATTINI, G.C. «Corporativismo e diritto amministrativo», en *Diritto amministrativo*, núm. 18, 2010, pp. 1021-1062. Sobre la doctrina corporativa ORNAGHI, L., *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milán (Giuffrè), 1984, y STOLZI, I., *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milán (Giuffrè), 2007, pp. 97-200.

<sup>100</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 25.

<sup>101</sup> BOTTAI, G., «Individuo, sindacato, corporazione e Stato nell'ordinamento corporativo», 1933, luego en BOTTAI, G., *Esperienza corporativa*, cit., p. 42.

<sup>102</sup> Declaración VII de la «Carta del Lavoro», aprobada por el Gran Consejo del Fascismo el 21 de abril de 1927: «lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione. L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione d'interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato».

<sup>103</sup> SPIRITO, U., «L'identificazione di individuo e Stato», en SPIRITO, U., *I fondamenti della economia corporativa*, Milán (Treves), 1936, ahora en SPIRITO, U., *Il corporativismo*, Florencia (Sansoni), 1970, pp. 195-208. Sobre la originalidad del pensamiento de Spirito, véase LANARO, U., «Appunti sul fascismo di «sinistra»», en AQUARONE, A. y VERNASSA, M. (eds.), *Il regime fascista*, cit., pp. 357-387.

A pesar de que el sistema corporativo finalmente fracasó en su misión y solo tuvo una función consultiva, el Fascismo consiguió igualmente dirigir la economía y organizar la sociedad con la así llamada «administración paralela»<sup>104</sup>, «con strumenti diversi e più efficaci, con enti, leggi, atti amministrativi *che non hanno niente in comune con l'ordinamento corporativo*»<sup>105</sup>. Buena cuenta de todo ello da la amplia red de entes sectoriales, asociaciones encargadas de controlar, regular y promover sectores productivos, entes económicos y financieros autónomos –estructurados sobre el modelo de las sociedades comerciales y delegados a recoger, canalizar e invertir recursos financieros–, y entes de gestión social –encargados de proveer servicios de utilidad social, como la seguridad, la asistencia y la salud, o a organizar la vida cultural, deportiva y recreativa de los ciudadanos–<sup>106</sup>.

En vísperas de la guerra, al término de esta tercera fase de su vida, la administración italiana no estaba ni separada, ni proyectada sobre el espacio social, sino que se hallaba integrada en él, teóricamente unida a la sociedad en un único cuerpo institucional conforme a un modelo de «Stato-società»<sup>107</sup>; era única, en cuanto conectada al vértice dictatorial del Estado, pero paradójicamente pluralista, en cuanto fragmentada en administraciones formalmente separadas (Estado, partido, sindicatos, corporaciones, entes económicos y financieros, entes de sectores)<sup>108</sup>; llevaba a cabo funciones de ejecución, pero también de regulación y de normación, vaciando totalmente el principio de división de poderes; era neutral y a la vez política; era autoritaria e imperativa, aunque simultáneamente adoptaba, como nunca hasta ahora, formas del derecho mercantil y modelos del derecho privado.

## V. CONCLUSIONES: ENTRE CONTINUIDAD TÉCNICA Y DISCONTINUIDAD POLÍTICA

La perpetuación –durante todo el periodo liberal y el periodo fascista– de las aspiraciones de centralización ministerial y de control de las autonomías locales, la continuidad de tendencias –antes, durante y después de la Gran guerra– y las paradojas del Estado fas-

<sup>104</sup> Véase MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 357-368.

<sup>105</sup> CASSESE, S., «Corporazioni e intervento pubblico nell'economia», en AQUARONE, A. y VERNASSA, M. (eds.), *Il regime fascista*, cit., p. 352.

<sup>106</sup> Como los entes económicos para la agricultura (ley de 18 de marzo de 1942, n. 566), el «Ufficio vendite zolfi italiani» (r.d. de 11 de diciembre de 1933, n. 1699), el «Istituto cotoniero italiano» (r.d. 3 de marzo de 1934, n. 281), el «Ente nazionale per la cellulosa e per la carta» (ley de 13 de junio de 1935, n. 1453), el «Ente nazionale Metano» (ley de 2 de octubre de 1940, n. 1501), el «Istituto mobiliare italiano» (r.d. de 13 de noviembre de 1931, n. 1398), el «Istituto per la Ricostruzione Industriale» (r.d.l. de 23 de enero de 1933, n. 5), etc.

<sup>107</sup> PANUNZIO, S., *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 24. «Uno dei principali caratteri, forse il più importante, dello Stato fascista» –escribía ZANOBINI, G., *Corso di diritto corporativo*, cit., p. 27– «è determinato dalla identificazione, che in esso si realizza fra i due termini, la società e lo Stato».

<sup>108</sup> Sobre las paradojas del Estado fascista CASSESE, S., *Lo Stato fascista*, cit., pp. 82-85, y PALADIN, L., «Ambiguità ed antinomie dell'ordinamento fascista», en ZANNI ROSIELLO, I. (ed.), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, cit., pp. 159-181.

cista representan sólo algunos de los elementos que confirman la existencia de una línea de continuidad en la historia de la administración italiana, tan independiente de la evolución constitucional, de los cambios políticos y de las orientaciones ideológicas, como relacionada con un discurso técnico, social y económico.

Tampoco durante el Fascismo las líneas de desarrollo de la administración fueron exclusivamente la contingente manifestación de un momento político –esto es, la obvia consecuencia de la ideología del régimen– sino también el sedimento de un marco histórico en evolución, la solución técnica a un conjunto de exigencias sociales, económicas y tecnológicas procedentes del contexto nacional e internacional<sup>109</sup>.

Como actor, como protagonista, la administración italiana interpretó diferentes papeles, actuó en diferentes películas, tantas como regímenes constitucionales se sucedieron en la historia de Italia; o en una sola película, si se acentúa la línea de continuidad que se perfila desde el nacimiento del Estado italiano hasta el comienzo de la República democrática. Una sola película que –quizás pueda conjeturarse en consideración a las continuidades existentes también entre el Estado fascista y el democrático– aún no ha terminado.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AIMO, P., *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari (Laterza), 2000.

AIMO, P., *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma (Carocci), 1998.

ALLEGRETTI, U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna (Il Mulino), 1989.

AQUARONE, A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, 2 vol., Turín (Einaudi), 1978.

AQUARONE, A. y VERNASSA, M. (ed.), *Il regime fascista*, Bologna (Il Mulino), 1974.

ASTUTI, G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Nápoles (Morano), 1966.

ASTUTO, G., *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma (Carocci), 2009.

CALANDRA, P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna (Il Mulino), 1983.

<sup>109</sup> UNGARI, P., «Ideologie giuridiche e strategie istituzionali del fascismo», en AQUARONE, A. y VERNASSA, M. (eds.), *Il regime fascista*, cit., pp. 45-56.

- CASSESE, S., *Lo Stato fascista*, Bologna (Il Mulino), 2010.
- CASSESE, S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milán (Giuffrè), 2010.
- CIANFEROTTI, G., *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milán (Giuffrè), 1998.
- COSTA, P., *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milán (Giuffrè), 1986.
- FIORAVANTI, M., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, 2 vol., Milán (Giuffrè), 2001.
- FIORAVANTI, M., *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turín (Giappichelli), 1993.
- FIORAVANTI, M., «Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato», en SCHIAVONE, A. (ed.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari (Laterza), 1990, pp. 3-87.
- FIORAVANTI, M., «Stato (storia)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milán (Giuffrè), 1990, pp. 708-758.
- GAGLIARDI, A., *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari (Laterza), 2010.
- GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, 15.<sup>a</sup> ed., Roma-Bari (Laterza), 1996.
- GIANNINI, M.S., «Profili storici della scienza del diritto amministrativo», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 2, 1973, pp. 179-274.
- GOZZI, G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna (Il Mulino), 1988.
- GROSSI, P., «“Lo Stato moderno e la sua crisi” (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, pp. 1-22.
- MANGONI, L., «La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani», en *Studi Storici*, 1982, núm. 1, pp. 75-100.
- MANNORI, L. y SORDI, B., «Giustizia e amministrazione», en *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari (Laterza), 2002, pp. 59-101.
- MANNORI, L. y SORDI, B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari (Laterza), 2001.
- MARTUCCI, R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma (Carocci), 2002.

- MAZZACANE, A. (ed.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, Nápoles (Liguori), 1986.
- MAZZARELLA, F., «Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista, l'avvocato, lo statista», *Le Carte e la Storia*, 2018, núm. 1, pp. 11-24.
- MAZZARELLA, F., «Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 41, 2012, pp. 329-397.
- MAZZARELLA, F., «Verso lo stato costituzionale di diritto», en VIOLA, F. (ed.), *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bolonia (Il Mulino), 2012, pp. 27-49.
- MAZZARELLA, F., «La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello Stato liberale di diritto», en *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, núm. 16, 2011, pp. 57-79.
- MAZZARELLA, F., «Vittorio Emanuele Orlando. Un giurista al servizio dell'Italia», en *Mediterranea. Ricerche storiche*, núm. 23, dicembre 2011, pp. 577-582.
- MELIS, G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bolonia (Il Mulino), 2014.
- MELIS, G., «La costruzione di una burocrazia unitaria», en *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia. Convegni del 150° dell'Unità d'Italia*, Bolonia (Bolonia University Press), 2010, pp. 79-92.
- MELIS, G., «La storia del diritto amministrativo», en *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, 2.<sup>a</sup> ed., Milán (Giuffrè), 2003, pp. 95-171.
- MELIS, G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bolonia (Il Mulino), 1996.
- MELIS, G., «La burocrazia», en DEL BOCA, A., LEGNANI, M. y ROSSI, M.G. (eds.), *Il regime fascista. Storia e storiografia*, Roma-Bari (Laterza), 1995, pp. 244-276.
- MELIS, G., «Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale», en *Studi Storici*, núm. 34, 1993, pp. 463-527.
- MELIS, G., «Fascismo (ordinamento costituzionale)», en *Digesto, Discipline Pubblicistiche*, vol. VI, Turín (Utet), 1991, pp. 259-273.
- MELIS, G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma (Ministero per i beni culturali e ambientali), 1988.

- MELIS, G., *Amministrazione nuova e burocrazie tradizionali nell'Italia giolittiana e fascista*, Sácer (Gallizzi), 1984.
- MOZZARELLI, C. y NESPOR, S., *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito sulla scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello stato*, Venecia (Marsilio), 1981.
- ORNAGHI, L., *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milán (Giuffrè), 1984.
- PALADIN, L., «Fascismo (Diritto costituzionale)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milán (Giuffrè), 1967, pp. 887-902.
- ROMANELLI, R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma (Donzelli), 1995.
- ROMANELLI, R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna (Il Mulino), 1988.
- RUFFILLI, R., «Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale», en *Quaderni storici*, núm. 6, 1971, 18/3, pp. 699-730, luego en RUFFILLI, R., *Istituzioni Società Stato*, vol. I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna (Il Mulino), 1989, pp. 365-395.
- SANDULLI, A., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milán (Giuffrè), 2009.
- SORDI, B., «Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello Stato sociale», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núm. 46, 2017, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, pp. 175-198.
- SORDI, B., «Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative», en MAZZACANE, A., SOMMA, A. y STOLLEIS, M. (eds.), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main (Klostermann), 2005, pp. 129-146.
- SORDI, B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milán (Giuffrè), 1985.
- SPATTINI, G.C., «Corporativismo e diritto amministrativo», en *Diritto amministrativo*, núm. 4, 2010, pp. 1021-1062.
- STOLZI, I., *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milán (Giuffrè), 2007.
- TESSITORE, F., *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Nápoles (Morano), 1963.

TOSATTI, G., *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna (Il Mulino), 2009.

ZANNI ROSIELLO, I. (ed.), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna (Il Mulino), 1976.